Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 384

Wijziging van de Kieswet in verband met het vereenvoudigen van de procedure voor registratie als kiezer voor Nederlanders die in het buitenland wonen (permanente kiezersregistratie niet-ingezetenen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Achtergrond van het wetsvoorstel

Inleiding

Dit wetsvoorstel, dat de Kieswet wijzigt, bewerkstelligt dat voor Nederlandse kiezers die in het buitenland wonen een permanente kiezersregistratie wordt gevormd. Het betreft personen die kiesrecht hebben voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer, van de leden van het Europees Parlement en voor raadgevende referenda.[1] Personen die behoren tot deze groepen – die de Nederlandse nationaliteit bezitten, achttien jaar of ouder zijn, hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben en niet uit het kiesrecht zijn ontzet – kunnen worden opgenomen in het kiezersregister als zij daartoe een registratieverzoek indienen. Met een registratieverzoek maakt een persoon kenbaar aan welke soort verkiezingen hij wil deelnemen.[2] Vanaf het moment dat een persoon in het register is opgenomen heeft zijn registratie een zogenoemd permanent karakter. Dit betekent dat de in het buitenland woonachtige Nederlandse kiesgerechtigde zolang hij is geregistreerd, deel kan nemen aan alle komende verkiezingen. Hij hoeft zich niet steeds opnieuw voor elke stemming te laten registreren, zoals nu het geval is. De geregistreerde is zelf verantwoordelijk voor het tijdig doorgeven van wijzigingen in de gegevens die hij bij het verzoek tot registratie heeft opgegeven.

[1] Referenda in de zin van de Wet raadgevend referendum.

[2] In deze toelichting zal omwille van de leesbaarheid worden gesproken over (een permanente registratie ten behoeve van) verkiezingen, maar moeten daaronder mede worden begrepen raadgevende referenda.

kst-34384-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Achtergrond

Het kabinet heeft in het regeerakkoord aangekondigd stemmen vanuit het buitenland voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees Parlement makkelijker te maken.[3] Daartoe zijn al verschillende maatregelen geëffectueerd, te weten:

- ondertekende registratieformulieren en een kopie van het bewijs van Nederlanderschap kunnen ingescand worden en per e-mail worden verzonden naar de gemeente Den Haag en de Nederlandse vertegenwoordigingen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten;
- de groep kiezers die vanuit het buitenland per brief kan stemmen is uitgebreid. Kiezers die in Nederland wonen, maar tijdelijk in het buitenland verblijven, konden voorheen alleen stemmen per brief als ze voor beroep of werkzaamheden langdurig in het buitenland verbleven. Inmiddels kan een kiezer die om andere redenen (zoals studie) langdurig in het buitenland verblijft ook per brief stemmen;
- het vereiste dat het (brief)stembiljet alleen met rood kan worden ingevuld, is afgeschaft. Het stembiljet mag ook met zwart, blauw of groen worden ingevuld. Dit heeft het aantal ongeldige stemmen doen afnemen;
- er is een mogelijkheid gecreëerd om briefstembureaus in te stellen op meerdere locaties op Aruba, Curaçao en Sint Maarten; en
- op basis van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming (Experimentenwet) zijn experimenten mogelijk gemaakt met het aanvragen van een vervangend briefstembewijs (het equivalent van de stempas voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen) en met een nieuw model stembiljet dat per e-mail aan de kiezer kan worden gezonden.[4] Bij de verkiezing van de Nederlandse leden van het Europees Parlement op 22 mei 2014 is hiermee voor het eerst geëxperimenteerd.[5]

Een maatregel die het kabinet voorstaat, en in dit wetsvoorstel is vormgegeven, betreft het afschaffen van de wettelijk voorgeschreven registratie bij *elke* verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees Parlement voor Nederlandse kiesgerechtigde personen die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben. Nederlanders die vanuit het buitenland willen stemmen ervaren deze verplichting als een overbodige administratieve last. De roep om vereenvoudiging is ook in de Tweede Kamer meermaals gehoord.

In 2011 heeft het toenmalige kabinet in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat het, met gebruikmaking van de registratie van niet-ingezetenen binnen de basisregistratie personen (BRP) wilde toewerken naar een permanente registratie voor de kiezers die vanuit het buitenland mogen stemmen.[6] Tijdens een Algemeen Overleg van 1 februari 2012 heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezegd om de Tweede Kamer verder te informeren over de wijze waarop invulling gegeven zou worden aan dit voornemen.[7] Dat is gebeurd in een brief van 12 juni 2013.[8] In deze brief staat (op hoofdlijnen) op welke wijze de permanente registratie vorm zal krijgen. Bij brief van 26 augustus 2013 is vervolgens de Tweede Kamer geïnformeerd over de voorziene planning van een wijziging van de Kieswet die nodig is

---

[3] Regeerakkoord VVD-PvdA, Bruggen slaan, p. 41.
[4] Stb. 2013, 240 en Stb. 2013, 368.
[5] Het experiment is geëvalueerd; Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 46.
[6] Brief van 30 mei 2011, Kamerstukken II 2012/13, 31 142, nr. 30.
[7] Kamerstukken II 2011/12, 31 142, nr. 33.
[8] Brief van 12 juni 2013, Kamerstukken II 2012/13, 31 142, nr. 35.

om de permanente registratie te realiseren.[9] Het streven van het kabinet is gericht op het toewerken naar de realisatie van een permanente registratie bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer in 2017.

Aanleiding en doel

De Kieswet schrijft voor dat Nederlandse kiesgerechtigden die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben en willen stemmen voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees Parlement, zich voor elke verkiezing opnieuw moeten registreren. Door registratie ontvangen zij stembescheiden (briefstembewijs, stembiljet en retourenvelop of kiezerspas of volmachtbewijs aan een andere kiezer).[10]

De registratie voor elke verkiezing vindt plaats om per verkiezing:
- de kiesgerechtigdheid vast te stellen (aan de hand van nationaliteit, woonplaats, leeftijd en van een eventuele uitsluiting van het kiesrecht);
- een actueel adres te kunnen registreren waar de stembescheiden naartoe gezonden kunnen worden; en
- een (fysieke) handtekening te kunnen registreren zodat bij ontvangst van de stembescheiden op het briefstembureau de handtekening op het briefstembewijs kan worden vergeleken met de handtekening op het registratieformulier en kan worden vastgesteld dat de stem afkomstig is van de persoon die kiesgerechtigd is.

Nederlandse kiezers die in het buitenland wonen, blijken moeite te hebben met de registratie voor elke verkiezing. Men ervaart die procedure als een administratieve last waarvan het nut niet wordt ingezien. De gedachte daarbij is dat de instantie die de verkiezing organiseert, wanneer een persoon zich voor een eerdere verkiezing heeft geregistreerd, ook reeds voor een komende verkiezing beschikt over de gegevens van de betreffende kiezer. De verbeteringen die zijn doorgevoerd, zoals het per e-mail kunnen insturen van het registratieformulier en een kopie van het bewijs van Nederlanderschap, hebben dat gevoel niet doen wegnemen. Dit is onder meer gebleken uit reacties die zijn gegeven in het kader van de evaluatie van de verkiezingen en uit vragen en klachten die daarover zijn ontvangen.

In de Tweede Kamer is ook de wens geuit tot het versimpelen of afschaffen van de huidige registratieprocedure met het oog op een mogelijk hogere deelname van Nederlanders die in het buitenland wonen aan de verkiezingen.[11] De aanname daarbij is dat veel Nederlanders in het buitenland niet stemmen, omdat zij onbekend zijn met de registratieprocedure en/of niet bereid zijn om zich voor elke verkiezing te registreren.

Het aantal kiezers dat nu vanuit het buitenland stemt varieert tussen de ruim 20.000 (verkiezing van de leden van het Europees Parlement) en ruim 50.000 kiezers (verkiezing van de leden van de Tweede Kamer). Het precieze aantal Nederlanders dat in het buitenland woont is niet bekend, maar het zijn er honderdduizenden. De schattingen lopen tussen de

---

[9] Brief van 26 augustus 2013, Kamerstukken II 2012/13, 31 142, nr. 36.
[10] Deelname aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer voor Nederlanders in het buitenland werd mogelijk gemaakt door de grondwetswijziging van 1983. Het huidige artikel 54 van de Grondwet en artikel B 1 van de Kieswet zijn daarvan het resultaat. De wetgever heeft gemeend dat door introductie van een verzoekprocedure voor deze groep kiezers, om administratieve redenen onontkoombaar, ook duidelijk zou worden welke Nederlanders geen enkele band met Nederland voelen, omdat zij zich niet zullen registreren (Kamerstukken II 1984/85,18 694, nr. 3). De regering houdt met het wetsvoorstel vast aan de verzoekschriftprocedure, al is die nu gericht op een permanente registratie.
[11] Zie onder meer: Kamerstukken II 2011/12, 31 142, nr. 33, 4–5.

700.000 en 1.000.000 personen.[12] De voorlichtingsactiviteiten die zijn uitgevoerd bij verkiezingen die in het recente verleden zijn gehouden hebben wel enig positief effect op de deelname gehad, maar dat effect is beperkt gebleven tot een toename met enkele duizenden kiezers (met name bij de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer).

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk voor Nederlanders die in het buitenland wonen om zich eenmalig te laten registreren voor deelname aan alle verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer, van de leden van het Europees Parlement en voor raadgevende referenda. Daartoe krijgt de potentiële kiezer, per brief of, indien van betrokkene een e-mailadres bekend is,[13] per mail een uitnodiging tot registratie. De gegevens om deze uitnodiging te sturen worden ontleend aan de registratie van niet-ingezetenen binnen de BRP – waarvoor de houder van de permanente registratie zal zijn geautoriseerd – en verder bij de «initiële vulling» in het eerste jaar van de permanente registratie ook aan het zogenoemde semipermanente register (het bestand van personen aan wie voor elke verkiezing een formulier tot registratie wordt toegezonden).[14]
Na dit zogenoemde overgangsjaar worden de gegevens om een uitnodiging te sturen ontleend aan de (nieuwe gegevens uit de) registratie van niet-ingezetenen binnen de BRP. Uiteraard is het mogelijk voor Nederlanders in het buitenland die niet zijn opgenomen in de BRP, om een verzoek in te dienen om geregistreerd te worden in de permanente registratie. Een persoon die gebruik wil maken van de uitnodiging dient het registratieformulier in te vullen, te ondertekenen en retour te zenden. Wanneer wordt vastgesteld dat het registratieverzoek op dat moment voldoet aan de wettelijke vereisten – de betreffende persoon Nederlander is, achttien jaar of ouder, zijn werkelijke woonplaats in het buitenland heeft en niet uit het kiesrecht is ontzet – wordt de persoon opgenomen in de permanente registratie voor het soort verkiezingen dat hij heeft opgegeven.
In dit wetsvoorstel wordt uitgegaan van een permanente kiezersregistratie. Er is niet voor gekozen een permanente kiezersregistratie voor niet-ingezetenen te introduceren die uitsluitend via de BRP verloopt. Deze optie is wel overwogen en in de Tweede Kamer besproken. De BRP, die niet de gegevens van alle Nederlanders die in het buitenland wonen bevat, is voor de actualisering van de gegevens afhankelijk van de (vrijwillige) opgave in persoon door de Nederlanders die in het buitenland wonen en van de aangewezen bestuursorganen, die alleen verplicht zijn tot actualisering van de gegevens als zij in verband met hun taakuitoefening de beschikking krijgen over nieuwe gegevens. De gegevens in de BRP kunnen daarom achterhaald zijn. Gelet daarop heeft de regering mede op verzoek van de Kamer, die indringend aandacht vroeg voor het op grote schaal verzenden van stembescheiden naar mogelijk foutieve adressen, gekozen de permanente registratie zo in te richten dat kiesgerechtigde personen die al zijn geregistreerd in de BRP worden aangeschreven met de vraag of zij zich willen registreren om te stemmen vanuit het buitenland.

[12] Recentelijk is op basis van het aantal bij de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland aangevraagde reisdocumenten aangenomen dat ten minste 800.000 Nederlanders in het buitenland wonen. Niet alle Nederlanders die in het buitenland wonen, vragen echter een reisdocument aan en het is mogelijk dat de Nederlanders die in het buitenland een reisdocument hebben aangevraagd, inmiddels weer in Nederland wonen (Kamerstukken II 2012/13 32 734, nr. 15).

[13] E-mailadressen zijn bekend van een deel van de Nederlanders die zich voor recent gehouden verkiezingen hebben geregistreerd. Dit geldt voor ca. 18.000 Nederlanders.

[14] In de BRP worden geen e-mailadressen geregistreerd.

In de praktijk zullen, zoals vermeld, alle Nederlanders van achttien jaar of ouder die in de BRP voorkomen met een adres in het buitenland, worden benaderd met de vraag of zij zich willen registreren om aan de verkiezingen deel te nemen. Zijn zij eenmaal in de permanente registratie opgenomen dan zullen zij niet meer worden benaderd en worden de geregistreerde gegevens gebruikt voor het versturen van de stembescheiden. Een persoon die als kiezer is geregistreerd kan wijzigingen in zijn gegevens doorgeven. Wijzigingen van gegevens die volgen uit de BRP worden ambtshalve verwerkt in de permanente registratie. Het voordeel van een permanente registratie die niet via de BRP verloopt, is dat stembescheiden alleen worden verstuurd aan Nederlandse niet-ingezetenen die zelf hebben aangegeven te willen stemmen, waardoor wordt voorkomen dat op grote schaal stembescheiden worden gestuurd aan personen die niet zullen stemmen of naar adressen waar de betreffende persoon niet meer verblijft. Het ligt in de verwachting dat personen die een dergelijke bewuste keuze hebben gemaakt actiever mutaties in de (adres-)gegevens zullen doorgeven. Bij de permanente registratie kan, naast het woonadres, ook een correspondentie en/of e-mailadres worden opgegeven. Met gebruikmaking van het e-mailadres kan sneller met personen gecommuniceerd worden als er een verkiezing wordt gehouden en kan het stembiljet bijvoorbeeld per e-mail worden verzonden.

Zolang personen in de permanente registratie zijn opgenomen worden de stembescheiden voor elke verkiezing naar het adres gestuurd dat is opgegeven door de kiezer. Personen hoeven zich niet langer voor elke verkiezing opnieuw te registreren. De persoon wordt uit het register verwijderd op eigen verzoek, als blijkt dat hij is overleden, of als blijkt dat hij niet meer voldoet aan de wettelijke vereisten – zijn Nederlandse nationaliteit vervallen is, hij zich gevestigd heeft in Nederland (waaronder Bonaire, Saba en Sint Eustatius) of uit het kiesrecht is ontzet.
Daarnaast regelt dit wetsvoorstel ook dat personen die in Nederland wonen maar vanwege hun *tijdelijk* verblijf in het buitenland per brief mogen stemmen, hun verzoek daartoe indienen bij de burgemeester van Den Haag. Op dit moment richten deze personen hun verzoek nog aan de burgemeester van de gemeente waar zij staan ingeschreven, die de ingewilligde verzoeken doorstuurt aan de gemeente Den Haag. Gebleken is dat deze werkwijze vaak tot vertragingen in de registratieprocedure leidt, en verzoeken niet tijdig worden doorgestuurd. Zowel de gemeente Den Haag als de kiezer ondervinden daar hinder van. Door personen hun verzoek tot het stemmen per brief direct te laten indienen bij de burgemeester van Den Haag (die de briefstembescheiden ook verstuurt), en niet langer bij de burgemeester van de gemeente waar zij staan ingeschreven, worden nodeloze vertragingen voorkomen. Op deze wijze vereenvoudigt dit wetsvoorstel ook de briefstemprocedure voor de in Nederland wonende kiezer. Bij honorering van het verzoek informeert de gemeente Den Haag de woongemeente zodat die de stempas niet zal versturen, of ongeldig zal verklaren en in het register ongeldige stempassen opneemt.

In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op de registratie van kiezers buitenland in andere landen in Europa, de hoofdlijnen van het wetsvoorstel en de voorziene wijze van uitvoering.

2. Registratie van kiezers buitenland in andere landen in Europa

De wijze waarop in andere landen in Europa is geregeld dat kiezers vanuit het buitenland kunnen deelnemen aan verkiezingen verschilt per land. Onderstaand overzicht geeft inzicht in de wijze waarop dit is geregeld in een aantal West-Europese landen. De informatie is ontleend aan bronnen

die openbaar zijn en die veelal is verkregen via de ambassades van de betreffende landen in Nederland.

	Wijze van registratie
Duitsland	Duitsers die in het buitenland wonen moeten voor elke verkiezing een aanvraag tot inschrijving in het kiezersregister doen. Duitsers in het buitenland kunnen zich tot en met 21 dagen voor de dag van stemming als kiezer laten registreren bij de gemeente waar zij als laatste ingeschreven stonden. De betreffende gemeente stuurt alle in het kiezersregister opgenomen kiezers een melding dat zij in het register zijn opgenomen. Elke kiesgerechtigde heeft het recht om te controleren of de gegevens over hem in het kiezersregister juist en volledig zijn. Dit kan van de 20ste tot de 16de dag voor de dag van stemming van een bepaalde verkiezing. Duitsers in het buitenland kunnen stemmen via de post.
Frankrijk	Frankrijk kent een permanente registratie van Fransen die in het buitenland wonen en kiesgerechtigd zijn. Fransen in het buitenland kunnen een registratieverzoek in Frankrijk doen, maar ook bij een consulaat. Stemmen gebeurt per post, per machtiging of in persoon bij een consulaat. Voor de verkiezingen voor de Assemblée des Français de l'étranger kan ook via internet worden gestemd.
België	België kent een permanente registratie van Belgen die woonachtig zijn in het buitenland. Het verzoek tot registratie kan per post worden gedaan of bij een consulaat. De registratie vervalt als men verhuist. Om weer opgenomen te worden in het register moet een nieuw verzoek worden ingediend. Belgen in het buitenland kunnen kiezen of zij willen stemmen per post, per volmacht of in persoon stemmen bij een diplomatieke of consulaire beroepspost waar de betrokkene is ingeschreven.
Verenigd Koninkrijk	Britten die in het buitenland wonen en die zich in de laatste 15 jaar hebben laten registreren om te stemmen in het Verenigd Koninkrijk komen in aanmerking om vanuit het buitenland te stemmen voor de verkiezingen van het Lagerhuis en de leden van het Europees Parlement. Na een verblijf langer dan 15 jaar in het buitenland kan de kiezer zich niet meer registreren. Eenmalige registratie gaat via www.gov.uk/register-to-vote, waar de kiezer ook kan vermelden hoe hij wil stemmen. Zij worden dan gedurende een periode van 15 jaar automatisch uitgenodigd deel te nemen aan verkiezingen. Daarna vervalt hun stemrecht vanuit het buitenland. Stemmen kan per post of volmacht.
Spanje	Spanje kent een permanente registratie van Spanjaarden die in het buitenland woonachtig zijn. Registratie vindt plaats bij het Spaanse consulaat, in het land waar de kiezer woonachtig is. Spanjaarden die woonachtig zijn in het buitenland kunnen kiezen tussen stemmen per post en stemmen op de locatie van een Spaans consulaat.
Denemarken	Denemarken kent een permanente registratie van Denen die in het buitenland woonachtig zijn. Denen die opgenomen willen worden in de registratie doen daartoe een verzoek bij de gemeente waar zij als laatste ingeschreven stonden. Dit kan tot 18 dagen voor de verkiezingsdag. Kiezers kunnen hun stem (ook voor de dag van stemming) uitbrengen bij een Deense diplomatieke of consulaire missie. De stemmen worden vervolgens verzonden naar de Deense gemeente waar de kiezer zich heeft laten registreren. De stemmen worden in de telling meegenomen bij de gemeenten.
Noorwegen	Noorwegen kent een permanente registratie van Noren die in het buitenland woonachtig zijn. Noren die naar het buitenland verhuizen worden automatisch geregistreerd in een kiezersregister. Deze registratie wordt beëindigd wanneer het verblijf in het buitenland langer duurt dan 10 jaar. Noren die willen blijven deelnemen aan de verkiezingen moeten dan een verzoek tot inschrijving in het kiesregister insturen. De aanvraag wordt gedaan bij de gemeente waar betrokkene het laatst geregistreerd was. Bij het verzoek tot registratie moet een verklaring worden gevoegd waaruit de Noorse nationaliteit kan worden vastgesteld. Kiezers kunnen hun stem uitbrengen per post of bij een Noorse diplomatieke of consulaire missie.

	Wijze van registratie
Zweden	Zweden kent een permanente registratie van Zweden die in het buitenland woonachtig zijn. Zweden die naar het buitenland verhuizen worden automatisch geregistreerd in het kiezersregister. Deze registratie wordt beëindigd wanneer het verblijf in het buitenland langer duurt dan 10 jaar. Zweden die willen blijven deelnemen aan de verkiezingen moeten daartoe een verzoek doen bij de belastingdienst. Dit kan tot 30 dagen voor de dag van de stemming. Zweden in het buitenland kunnen stemmen bij een Zweedse diplomatieke of consulaire missie of per post.

Zoals uit het overzicht blijkt, komt een registratieverplichting in alle voornoemde landen voor. Een meerderheid van de landen kent een vorm van permanente registratie. Tevens maakt het overzicht duidelijk dat het stemmen per brief voor kiezers in het buitenland een gebruikelijke wijze van stemmen is voor deze groep kiezers. Met de vorming van een permanente registratie schaart Nederland zich bij de meerderheid van de hiervoor vermelde West-Europese landen.

3. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1 De registratiehouder

Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn op dit moment verantwoordelijk voor het, voor elke verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees Parlement, registreren van Nederlandse kiesgerechtigde personen die hun werkelijke woonplaats in het buitenland hebben.
Voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer worden in de huidige systematiek personen geregistreerd die op de dag van de kandidaatstelling Nederlander zijn, hun werkelijke woonplaats in het buitenland hebben, niet uit het kiesrecht zijn ontzet en op de dag van de stemming de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. Als het personen betreft die op de dag van de kandidaatstelling hun werkelijke woonplaats hebben in Aruba, Curaçao of Sint Maarten, geldt bovendien dat zij gedurende ten minste tien jaar ingezetene van Nederland moeten zijn geweest, of dat zij daar werkzaam zijn in Nederlandse openbare dienst (of het hun Nederlandse echtgenoot, geregistreerde partner of levensgezel en kinderen, voor zover dezen met hem een gemeenschappelijke huishouding voeren, betreft) (artikelen D 3 en D 3a in samenhang met B 1 en B 5).

Voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement gaat het om registratie van personen die op de dag van de kandidaatstelling Nederlander zijn, hun werkelijke woonplaats in het buitenland hebben, niet uit het kiesrecht zijn ontzet en op de dag van de stemming de leeftijd van achttien jaar hebben bereikt. Nederlanders die wonen in een lidstaat van de Europese Unie kunnen alleen in Nederland worden geregistreerd als zij hebben verklaard niet tevens in die andere lidstaat aan de verkiezing te zullen deelnemen en geen ander bericht van die lidstaat is ontvangen (artikelen Y 2, Y 5a en Y 6 in samenhang met Y 3).

Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag registreert in de huidige systematiek de personen die buiten het Koninkrijk woonachtig zijn. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties doet dat voor de personen die woonachtig zijn in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De voorgestelde permanente registratie komt in de plaats van de huidige manier van registreren waarbij voor elke verkiezing de kiesgerechtigdheid wordt vastgelegd van Nederlandse personen die willen stemmen, maar

hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben. De keuze voor het vormen van een permanente registratie leidt tot een vereenvoudiging van de procedure voor de kiezers. Nu de registratie per verkiezing komt te vervallen verdient het de voorkeur de verantwoordelijkheid voor het vormen van een permanente registratie bij één bestuursorgaan te beleggen, namelijk bij het college van burgemeester en wethouders van Den Haag, en niet langer ook bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die momenteel het kleinste deel van de registraties verzorgt. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag zal de permanente registratie inrichten en die in stand houden. De geregistreerde gegevens worden gebruikt om de stembescheiden te verzenden. Verder stelt deze registratie de briefstembureaus in staat om te controleren of het ontvangen briefstembewijs afkomstig is van de geregistreerde.

3.2 Het verzoek tot registratie

Een systeem van permanente registratie dient ertoe om kiesgerechtigde Nederlanders die hun werkelijk woonplaats buiten Nederland hebben, zonder een verplichting tot terugkerende registratie, de mogelijkheid te bieden om vanuit het buitenland te stemmen.

De permanente registratie heeft betrekking op dezelfde groepen Nederlanders in het buitenland als die onder het huidige wettelijke regime, waarbij kiezers voor elke verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees Parlement moeten worden geregistreerd. Beide soorten registraties, een permanente registratie en de huidige registraties, werken op basis van een schriftelijk verzoek (aanvraag) van degene die geregistreerd wil worden. Nu de huidige registraties steeds gericht zijn op de eerstvolgende verkiezing, is de verzoekprocedure daarop ingericht. Dat is anders bij de permanente registratie waarbij op ieder moment een verzoek kan worden ingediend (al kan een verzoek te laat binnenkomen om registratie voor een eerstvolgende verkiezing mogelijk te maken). Gelet op dit verschil kan een systeem van permanente registratie voor de beoordeling van wettelijke vereisten zoals nationaliteit en woonplaats niet uitgaan van de toestand op de dag van de kandidaatstelling, en voor de beoordeling van de leeftijd niet van de dag van de stemming omdat de precieze momenten van kandidaatstelling en stemming bij inschrijving nog niet altijd vaststaan. Dit betekent dat bij de permanente registratie personen worden geregistreerd die op het moment van de beslissing op het verzoek voldoen aan de wettelijke criteria (de persoon Nederlander is en ten minste achttien jaar, zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft en niet is ontzet uit het kiesrecht). In de procedure wordt wel rekening gehouden met aanvragen van personen die zeventien jaar zijn. De Kiesraad en de gemeente Den Haag hebben daarop aangedrongen. In het wetsvoorstel wordt mogelijk gemaakt dat aanvragen van zeventienjarigen in behandeling worden genomen ten behoeve van een registratie op een later moment: met ingang van de dag dat zij de leeftijd van achttien jaar bereiken. De registratie is pas een feit als de persoon achttien jaar is omdat op basis van de registratie briefstembescheiden moeten kunnen worden gestuurd aan kiesgerechtigden.

De procedure voor registratie die op basis van dit wetsvoorstel is voorzien, is als volgt. Het verzoek tot registratie heeft de vorm van een ingevuld en met een fysieke handtekening ondertekend registratieformulier. Voor het formulier zal in de Kies- en referendumregeling een model worden vastgesteld. De gegevens en bescheiden waarnaar in het formulier mag worden gevraagd zullen worden vastgelegd in het

Kiesbesluit.[15] In elk geval zal het formulier een kopie van een bewijs van Nederlanderschap moeten bevatten. Het registratieformulier zal onder andere als zogenoemd webformulier beschikbaar zijn. Het ondertekende verzoek tot registratie met bewijs van Nederlanderschap kan per post of in gescande vorm per e-mail worden ingediend bij de gemeente Den Haag. Dit is in de huidige systematiek een beproefde methode. Het registratieformulier wordt kosteloos ter beschikking gesteld opdat zoveel mogelijk personen opgenomen kunnen worden in de permanente registratie. Regels over de wijze van indiening zullen worden opgenomen in het Kiesbesluit.[16] Behalve bij de gemeente Den Haag kan een verzoek ook per post worden ingediend bij een Nederlandse consulaire post of, als het een persoon betreft die in Aruba, Curaçao of Sint Maarten woont, bij de vertegenwoordigingen van Nederland in deze landen. Nu de elektronische weg is opengesteld voor het rechtstreeks indienen van een verzoek bij de gemeente Den Haag hoeft niet ook de elektronische weg opengesteld te worden voor indiening bij het hoofd van de consulaire post dan wel de vertegenwoordiger. Het hoofd van de consulaire post dan wel de vertegenwoordiger van Nederland zendt het verzoek zo spoedig mogelijk door naar het college van burgemeester en wethouders van Den Haag. De Nederlander op Aruba, Curaçao of Sint Maarten die in Nederlandse openbare dienst werkt en zijn Nederlandse echtgenoot, geregistreerde partner of levensgezel en kinderen moeten hun verzoek indienen bij de Minister onder wiens ministerie de werkzaamheden van de betrokken functionaris vallen. Dit is noodzakelijk omdat deze personen voor registratie in de permanente registratie een verklaring van de betreffende Minister nodig hebben dat zij in Nederlandse dienst zijn. Deze zendt het verzoek door naar het college van burgemeester en wethouders van Den Haag; het verzoek hoeft niet eerst doorgestuurd te worden naar de vertegenwoordiger. De hiervoor beschreven procedure met betrekking tot het indienen van een registratieverzoek is grotendeels vergelijkbaar met de huidige praktijk.

Het verzoek om in de permanente registratie opgenomen te worden kan doorlopend worden ingediend. Om deel te kunnen nemen aan een verkiezing dient het verzoek wel uiterlijk zes weken voor de dag van de stemming te zijn ontvangen door het college van burgemeester en wethouders van Den Haag. Deze termijn zal langer moeten zijn voor het jaar waarin de wet voor het eerst toepassing vindt en veel verzoeken in dezelfde periode zullen binnenkomen. Voor dat jaar is in het wetsvoorstel een afwijkende regeling opgenomen, in de vorm van een overgangsmaatregel. De maatregel houdt in dat bij algemene maatregel van bestuur (in het Kiesbesluit[17]) een afwijkende termijn kan worden gesteld.

Door registratie beschikt het college van burgemeester en wethouders van Den Haag over de adresgegevens voor het versturen van de stembescheiden. De persoon die staat ingeschreven in het kiezersregister stemt in beginsel met een briefstembewijs per post. Indien hij voor een bepaalde verkiezing bij volmacht of met een kiezerspas wenst te stemmen, dan kan hij hiertoe een verzoek (aanvraag) indienen bij de burgemeester van Den Haag. Dit verzoek dient net als nu het geval is, uiterlijk zes weken voor de dag van de stemming ontvangen te zijn. Op het verzoek wordt zo spoedig mogelijk beslist. Als het verzoek wordt afgewezen wordt de beslissing met opgave van redenen schriftelijk aan de verzoeker bekendgemaakt. Dit is overeenkomstig de huidige praktijk.

[15] Voor raadgevende referenda zal dit gebeuren in het Besluit raadgevend referendum.
[16] Idem.
[17] Idem.

3.3. De beslissing op het verzoek

Op het verzoek tot permanente registratie wordt, net als nu het geval is bij het systeem van terugkerende registratie, in beginsel uiterlijk op de zevende dag na ontvangst beslist. Er wordt rekening mee gehouden dat deze termijn niet kan worden gehaald in het jaar waarin de wet voor het eerst toepassing vindt omdat dan veel verzoeken in dezelfde periode zullen moeten worden behandeld. Voor dat jaar is in het wetsvoorstel een afwijkende regeling opgenomen, in de vorm van een overgangsmaatregel, op basis waarvan bij algemene maatregel van bestuur (in het Kiesbesluit[18]) een afwijkende termijn kan worden gesteld.

Bij de beoordeling van het verzoek tot registratie wordt, zoals nu gebeurt, vastgesteld of het verzoek voldoet aan de wettelijke criteria voor registratie voor het soort verkiezingen dat is opgegeven: de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer of van de leden van het Europees Parlement of voor raadgevende referenda. De wettelijke vereisten om te mogen deelnemen aan een of meer verkiezingen, zijn ongewijzigd van toepassing (zie paragrafen 3.1 en 3.2).[19] Zoals eerder is opgemerkt kunnen personen zich bij een systeem van permanente registratie echter doorlopend registreren, en zijn bijvoorbeeld de dag van de kandidaatstelling en van de stemming (peilmomenten bij de huidige registratie) vaak nog niet bekend. Daarom wordt bij de permanente registratie geoordeeld naar de toestand op het moment van de beslissing, en vastgesteld of personen op dat moment aan de criteria voldoen (de persoon Nederlander is en ten minste achttien jaar, zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland heeft en niet is ontzet uit het kiesrecht).

Vanaf het moment dat een persoon als kiezer is geregistreerd, kan hij, zolang hij kiesgerechtigd is, deelnemen aan alle verkiezingen. Er zijn waarborgen ingebouwd om te voorkomen dat als gevolg van een eenmalige registratie een niet-kiesgerechtigde zou kunnen stemmen. Allereerst ontvangt het college van burgemeester en wethouders van Den Haag als registratiehouder mutaties uit de BRP ter verwerking in de permanente registratie (zie verder paragraaf 3.4). Zou een als kiezer in het buitenland geregistreerde persoon zich bijvoorbeeld weer in Nederland vestigen en zich inschrijven in een gemeente dan ontvangt het college van burgemeester en wethouders van Den Haag daarvan een melding van de BRP. Het college verwerkt deze gegevens ambtshalve in de permanente registratie, wat betekent dat de geregistreerde persoon daaruit wordt verwijderd. De ambtshalve wijziging wordt aan de persoon bekendgemaakt. Dit geschiedt per e-mail als de betreffende persoon kenbaar heeft gemaakt dat hij per e-mail voldoende bereikbaar is. Alleen als dat niet zo is, vindt de bekendmaking per post plaats. Verder moet de kiezer bij zijn stembescheiden een bewijs van Nederlanderschap meesturen. Aan de hand daarvan stelt het briefstembureau de kiesgerechtigdheid van de persoon op de dag van de kandidaatstelling vast.
Tegen alle besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag met betrekking tot een registratie, zowel tegen de beslissing op een verzoek als tegen ambtshalve wijzigingen, kan de persoon beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (zie verder paragraaf 3.5).

[18] Idem.
[19] Voor raadgevende referenda in de zin van de Wet raadgevend referendum geldt dat de personen kiesgerechtigd zijn die ook kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer.

3.4. Inlichtingen en wijziging van de registratie

Als een persoon onder de nieuw voorgestelde systematiek van permanente registratie wil weten of hij als kiezer is geregistreerd, volstaat een (mondeling of schriftelijk (bij voorkeur per mail)) verzoek dat hij indient bij het college van burgemeester en wethouders van Den Haag. Het college reageert onverwijld op het verzoek. Als de persoon niet als kiezer is geregistreerd, worden hem in beginsel uiterlijk op de zevende dag na ontvangst de redenen daarvan meegedeeld. Deze verplichting tot het verstrekken van inlichtingen over de registratie aan niet-ingezetenen is daarmee hetzelfde als de verplichting ten aanzien van ingezetenen. De termijn waarbinnen de persoon de redengeving voor het ontbreken van een registratie ontvangt, wordt vastgelegd bij algemene maatregel van bestuur.
Het is mogelijk dat een persoon zijn geregistreerde gegevens wil wijzigen, bijvoorbeeld een adresgegeven. Om mogelijk te maken dat wijzigingen tijdig kunnen worden verwerkt voor de eerstkomende verkiezing moeten wijzigingsverzoeken (aanvragen) uiterlijk negen weken voor de dag van de stemming zijn ingediend. Geregistreerden hebben uiteraard de mogelijkheid op elk moment dat een wijziging zich voordoet wijzigingen door te geven. Als zij kort voor de verkiezing een wijziging indienen, geldt een negenwekentermijn om een tijdige behandeling voorafgaand aan de verkiezing te bewerkstelligen. Door introductie van een permanente registratie kan het aantal kiezers dat zich laat registreren heel groot zijn. Als veel van de geregistreerden heel kort voor de dag van stemming hun gegevens wijzigen, zal het college van burgemeester en wethouders van Den Haag niet in staat zijn om die wijzigingen te verwerken zodat de kiezers nog tijdig voorzien kunnen worden van de benodigde stembescheiden. Uiteraard zal in de voorlichting voor kiezers in het buitenland uitdrukkelijk worden gewezen op de termijnen die van toepassing zijn voor het indienen van het verzoek tot registratie en verzoeken tot wijziging.

Het is ook mogelijk dat een persoon verzoekt om uit de permanente registratie te worden verwijderd of het kan zijn dat een persoon die staat ingeschreven, overleden is en dat door nabestaanden wordt gemeld. De persoon wordt dan uit de permanente registratie verwijderd. Beslissingen die een verwijdering van de persoon uit de registratie inhouden worden, behalve bij overlijden, aan hem bekendgemaakt.

Voor het doorgeven van wijzigingen wordt gebruik gemaakt van een formulier. Het formulier, waarvoor een model wordt vastgesteld, zal onder andere als zogenoemd webformulier beschikbaar zijn. Het formulier kan dan digitaal worden ingevuld en daarna worden geprint voor ondertekening. Het verzoek kan per post of in gescande vorm per e-mail worden ingediend, op dezelfde wijze als verzoeken tot registratie. Het formulier wordt kosteloos ter beschikking gesteld opdat zoveel mogelijk personen opgenomen kunnen worden in de permanente registratie. Hier geldt, zoals eerder opgemerkt, dat regels die betrekking hebben op de indiening van het verzoek, in het Kiesbesluit zullen worden opgenomen.
Daarnaast worden gegevens gewijzigd naar aanleiding van mutaties in de BRP. Deze mutaties worden vanuit het BRP doorgegeven aan het college van burgemeester en wethouders van Den Haag ten behoeve van de permanente registratie. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag zal hiervoor op zijn verzoek op grond van artikel 3.2 van de Wet basisregistratie personen worden geautoriseerd. Hierdoor wordt het mogelijk om mutaties in de BRP ten aanzien van personen die in de permanente registratie zijn opgenomen, ook in de permanente registratie te verwerken, en hoeft daarvoor door de persoon geen apart verzoek te worden ingediend. De mutaties zullen betrekking hebben op de in de BRP

bijgehouden gegevens die ook voorkomen in de permanente registratie, en zien dus in principe op de (verandering van) nationaliteit en adres, en op overlijden. Als vanuit de BRP wordt doorgegeven dat een persoon zich weer heeft ingeschreven in Nederland of dat zijn Nederlandse nationaliteit is komen te vervallen, wordt de persoon uit de permanente registratie verwijderd. Hij voldoet dan immers niet meer aan de wettelijke criteria om opgenomen te zijn in de registratie voor kiezers buiten Nederland. Deze ambtshalve beslissingen, in het wetsvoorstel gelijkgetrokken met beschikkingen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), worden aan de persoon bekendgemaakt (zie verder paragraaf 3.5). Zoals eerder opgemerkt zal dit in beginsel per e-mail gebeuren.

De permanente registratie zorgt voor een kiezersregistratie voor drie soorten verkiezingen: de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, de verkiezing van de leden van het Europees Parlement en raadgevende referenda in de zin van de Wet raadgevend referendum (waarvoor de groep kiesgerechtigden gelijk is aan die van de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer). Het kan zijn dat een persoon alleen (nog) behoort tot de groep kiesgerechtigden voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement en niet ook tot de groep kiesgerechtigden voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer, dan kan hij dus alleen voor de eerstgenoemde verkiezing zijn geregistreerd. Als een persoon die is opgenomen in de permanente registratie bijvoorbeeld niet tien jaar of langer in Nederland heeft gewoond en heeft aangegeven a) te zijn verhuisd van een land buiten het Koninkrijk naar Aruba, Curaçao of Sint Maarten of b) niet langer in dienst te zijn van de Nederlandse openbare dienst van een de drie landen Aruba, Curaçao of Sint Maarten, maar daar wel zijn woonplaats houdt, dan worden zijn gegevens in de permanente registratie daarmee in overeenstemming gebracht. Deze persoon houdt zijn registratie voor de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, maar verliest zijn registratie voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer nu hij niet meer voldoet aan de wettelijke vereisten. Als een verandering in zijn omstandigheden weer een registratie voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer mogelijk maakt, kan een daartoe ingediend verzoek tot registratie worden gehonoreerd.

Tegen alle besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Den Haag met betrekking tot een registratie kan, zoals hiervoor vermeld, beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

3.5 Rechtsbescherming

Beslissingen met betrekking tot de permanente registratie (opneming en verwijdering van een persoon, en wijziging van gegevens) worden gelijkgesteld met een besluit (beschikking) in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit betekent niet alleen dat de bepalingen van de Awb met betrekking tot de voorbereiding, motivering en bekendmaking van het besluit van toepassing zijn, maar ook dat een persoon daartegen in beroep kan gaan bij de bestuursrechter. Op grond van de Kieswet in samenhang met de Awb geldt voor beslissingen die de huidige registratie betreffen dat beroep open staat bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, dat de bezwaarschriftprocedure wordt overgeslagen en de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld sterk is bekort. Deze bijzondere procedurevoorschriften hebben te maken met de spoed die is vereist bij de afwikkeling van beroepen tegen beslissingen die te maken hebben met verkiezingen.

De snelle beroepsgang die open staat tegen beslissingen bij de huidige registratie van de kiesgerechtigdheid van niet-ingezetenen (artikel D 9 in samenhang met de artikelen D 3b, vierde lid, D 6 en D 8) wordt daarom overgenomen voor beslissingen met betrekking tot de permanente registratie. Ambtshalve aanpassingen in de permanente registratie vanwege de BRP worden daartoe ook gerekend. Hierbij is aansluiting gevonden bij artikel D 9 in samenhang met artikel D 8 van de Kieswet, dat al beroep tegen een ambtshalve verwijdering mogelijk maakt. Het is namelijk mogelijk dat gegevens foutief uit de BRP zijn overgenomen, de gegevens in de BRP niet kloppen en daardoor ook fout zijn opgenomen in de permanente registratie, of dat een niet-ingezetene voor zijn registratie als kiezer op een ander adres wil worden bereikt dan het woonadres waarmee hij in de BRP is opgenomen, en daarom kan hij zich, in laatste instantie in beroep, daartegen verzetten. Als de persoon echter in de permanente registratie naast het woonadres een correspondentieadres heeft laten opnemen, zal een wijziging van het woonadres geen effect hebben op de verzending van verkiezingsbescheiden.

3.6 Bewijs van Nederlanderschap bij het uitbrengen van de briefstem

Het wetsvoorstel houdt ook in dat personen die zijn geregistreerd in het kiezersregister bij iedere verkiezing een geldig bewijs van Nederlanderschap meesturen met hun stembescheiden. Een bewijs van Nederlanderschap is in dit kader een kopie van een geldig Nederlands paspoort of van een geldige Nederlandse identiteitskaart. Of een geldige identiteitskaart van Bonaire, Sint Eustatius of Saba of een geldige identiteitskaart van Aruba, Curaçao of Sint Maarten waarop de Nederlandse nationaliteit staat vermeld. In de praktijk zal het veelal een kopie van het paspoort zijn. Deze maatregel is noodzakelijk en dient meerdere doelen. Ten eerste kan met het meegestuurde document het Nederlanderschap op de dag van de kandidaatstelling worden vastgesteld, wat relevant is voor het vaststellen van de kiesgerechtigdheid. Als uit de controle blijkt dat een persoon toch niet kiesgerechtigd is, wordt de enveloppe met het stembiljet terzijde gelegd. Het tweede doel is het verkleinen van de kans dat personen die ten onrechte in het bezit komen van briefstembescheiden daarmee kunnen stemmen. De maatregel bevordert aldus de integriteit van het verkiezingsproces. Het derde doel is het controleren van de handtekening op het briefstembewijs aan de hand van de handtekening op de meegestuurde kopie van het bewijs van Nederlanderschap.

In de huidige systematiek wordt het Nederlanderschap gecontroleerd bij de beoordeling van het registratieverzoek voorafgaand aan iedere verkiezing. Bij een permanente registratie zal die beoordeling dus plaatsvinden aan het begin, voorafgaand aan registratie, en bij elke keer dat een persoon briefstembescheiden opstuurt voor deelname aan een verkiezing. De briefstembureaus zullen die controle uitvoeren; dat is een extra handeling ten opzichte van de huidige situatie.

De verplichting om bij het stemmen een bewijs van Nederlanderschap mee te sturen, is noodzakelijk voor de beoordeling van de kiesgerechtigdheid. Ter voorkoming en vermindering van de kans dat personen de kopie van het identiteitsbewijs vergeten waardoor hun briefstemmen terzijde moeten worden gelegd, zal uiteraard goede voorlichting worden gegeven voor kiezers in het buitenland.

3.7 Het register ongeldige briefstembewijzen

In het geval dat dit voorstel in combinatie met een experiment op basis van de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming wordt uitgevoerd, bestaat de mogelijkheid dat op de dag van de

stemming wordt gewerkt met een register ongeldige briefstembewijzen. Het nummer van een reeds verzonden briefstembewijs wordt opgenomen in het register ongeldige briefstembewijzen als blijkt dat iemand niet langer kiesgerechtigd is voor een bepaalde verkiezing, het iemand niet langer is toegestaan per brief te stemmen, of als iemand een kiezerspas of volmachtbewijs heeft aangevraagd en het verzoek is toegewezen of als de persoon heeft gemeld dat hij zijn briefstembewijs kwijt is een nieuwe wenst te krijgen. Het briefstembureau dient het register ongeldige briefstembewijzen te raadplegen alvorens een persoon toe te laten tot de stemming. Indien het nummer van het briefstembewijs voorkomt in het register ongeldige briefstembewijzen zal de enveloppe met het stembiljet terzijde gelegd worden.

3.8 Stemmen per brief door Nederlanders die tijdelijk in het buitenland verblijven

Personen die in Nederland wonen kunnen verzoeken om per brief te stemmen als zij tijdelijk in het buitenland verblijven. In de huidige regeling wordt een verzoek daartoe ingediend bij de burgemeester van de gemeente waar de verzoeker als kiezer staat geregistreerd. De betreffende burgemeester stuurt het ingewilligde verzoek door naar de gemeente Den Haag. Gebleken is dat deze regeling tot vertragingen in de registratieprocedure kan leiden omdat het doorsturen niet altijd goed gebeurt. Met dit wetsvoorstel wordt geregeld dat personen die tijdelijk in het buitenland verblijven in het vervolg hun verzoek tot het stemmen per brief direct indienen bij de burgemeester van Den Haag. De gemeente Den Haag stelt na registratie de gemeente waar de persoon als kiezer staat ingeschreven op de hoogte van de wens van de kiezer om per brief te stemmen, waarop deze gemeente naar die persoon geen stempas meer verstuurt of een verzonden stempas in het register ongeldige stempassen opneemt, en geen volmachtbewijs aan een andere kiezer accepteert.

4. Privacy Impact Assessment

Dit wetsvoorstel introduceert een permanente registratie voor de Nederlandse kiezer in het buitenland en heeft betrekking op de verwerking van zijn persoonsgegevens. Het betreft gegevens in de zin van artikel 2, onder a, van de Europese privacy richtlijn.[20] De gegevens zoals de (voor- en achter)naam, BSN, (woon)adres, geboortedatum, Nederlandse nationaliteit en de handtekening, die in de nieuwe kiezersregistratie zullen worden bijgehouden, verschaffen het college van burgemeester en wethouders van Den Haag als wettelijk aangewezen registratiehouder, de noodzakelijke informatie om van de personen die erin willen worden (of zijn) opgenomen, vast te stellen of zij (nog) kiesrecht hebben voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en van de leden van het Europees Parlement. Daarnaast zijn de gegevens noodzakelijk voor de uitvoering: de kiezer moet op een adres in het buitenland bereikt kunnen worden vanwege het versturen van stembescheiden en de briefstembureaus moeten in staat gesteld worden te controleren bij ontvangst of het briefstembewijs afkomstig is van een kiesgerechtigde persoon.

De Kieswet kent nu al een registratieprocedure voor de kiezers buiten Nederland, zij het dat de registratie voor iedere verkiezing opnieuw moet gebeuren. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag registreert de kiesgerechtigdheid van de personen die buiten het Koninkrijk wonen. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksre-

[20] Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens.

laties doet dat voor de personen die wonen in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Daarnaast houden het college en de Minister een bestand bij van personen aan wie voor elke verkiezing een formulier wordt gestuurd om zich te laten registreren, zonder dat zij om het formulier hoeven te verzoeken. Bij het voorstel voor permanente registratie wordt de terugkerende registratie van de kiesgerechtigdheid vervangen door een eenmalige registratie bij het college van burgemeester en wethouders van Den Haag en is het laatstgenoemde bestand niet meer nodig. Bij een permanente registratie zullen dezelfde gegevens worden opgenomen die ook nu voor elke verkiezing worden verzameld. Gelet op de, voor de gegevensverwerking, minimale wijziging is ten behoeve van het wetsvoorstel een beperkte «Privacy Impact Assessment» uitgevoerd. Met behulp van deze analyse is geoordeeld dat de gegevens die worden gevraagd noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor ze worden gevraagd (vaststellen kiesgerechtigdheid) en het doel niet kan worden bereikt met minder gegevens. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag zal, zoals nu, op grond van zijn wettelijke taak zorgdragen voor een juiste en veilige verwerking van de persoonsgegevens in de permanente registratie, overeenkomstig de privacy richtlijn.

5. Uitvoerbaarheid, financiële gevolgen en administratieve lasten

5.1 Uitvoerbaarheid

Het invoeren van de permanente registratie heeft consequenties voor de uitvoering van de verkiezingen waar Nederlanders vanuit het buitenland voor mogen stemmen. Door het introduceren van een eenmalige verplichting tot registreren in plaats van een registratieverplichting per verkiezing, wordt aangenomen dat meer Nederlanders die in het buitenland wonen zich zullen registreren en zullen stemmen. Afhankelijk of het aantal geregistreerden bijzonder zal toenemen (mogelijk met honderdduizenden) en de geregistreerden ook daadwerkelijk gaan stemmen, kunnen de werkzaamheden vanwege de registratie en de organisatie van de verkiezingen ook sterk toenemen. Op dit moment zijn geen gegevens beschikbaar op basis waarvan met een bepaalde mate van zekerheid kan worden voorspeld hoeveel Nederlanders die in het buitenland wonen daadwerkelijk in de nieuwe permanente registratie opgenomen zullen worden.

In het eerste jaar van inwerkingtreding van de wet, wanneer alle verzoeken tot registratie voor het eerst en in bulk zullen binnenkomen en worden afgewikkeld, wordt rekening gehouden met een grote werklast voor het college van burgemeester en wethouders van Den Haag als registratiehouder. De gemeente Den Haag zal daarom een projectorganisatie moeten inrichten om dit in goede banen te leiden. Daarnaast moet voor het eerste jaar van registratie, vanwege het mogelijk massale karakter van de verzoekfase, voldoende tijd beschikbaar zijn om de verzoeken te beoordelen, af te handelen en de gegevens te gebruiken voor verzending van stembescheiden. De regering denkt daarbij aan een periode van minimaal zes maanden. Bij een kortere periode wordt het risico te groot dat de gemeente Den Haag er niet in kan slagen om alle registratieverzoeken zodanig te verwerken dat de verzoekers tijdig hun stembescheiden kunnen ontvangen. Verder zal in afwijking van de voorziene beslistermijn van zeven dagen, voor het eerste jaar van registratie een langere termijn voor de afwikkeling van het registratieverzoek mogen worden gehanteerd. In dit wetsvoorstel is voor die situatie een overgangsregeling getroffen.

Een ander uitvoeringsaspect waarmee rekening wordt gehouden betreft het verwerken van wijzigingen in de permanente registratie. De kans bestaat dat veel van de geregistreerde personen kort voor een verkiezing wijzigingen doorgeven in hun gegevens. Veel personen die in het buitenland wonen, zullen waarschijnlijk pas als de verkiezingscampagnes beginnen, vernemen dat er een verkiezing op komst is en eraan denken om een adreswijziging door te geven. Dit zal overigens vooral spelen bij personen die geen (andere) band met Nederlandse instanties hebben waarvoor het nodig is een adreswijziging door te geven. Van personen die dergelijke banden wel hebben, bijvoorbeeld omdat zij een AOW of een andere uitkering ontvangen, zal de adreswijziging via een zogenoemd aangewezen bestuursorgaan tussentijds in de BRP geregistreerd kunnen zijn. In dat geval krijgt het college van burgemeester en wethouders van Den Haag als (geautoriseerd) registratiehouder van de permanente registratie, het gewijzigde gegeven verstrekt vanuit de BRP. Ter beperking van het risico dat de gemeente Den Haag er niet in slaagt om wijzigingsverzoeken zodanig door te voeren dat tijdig de stembescheiden kunnen worden verzonden, is in dit wetsvoorstel geregeld dat een verzoek voor het doorvoeren van een wijziging uiterlijk negen weken voor de dag van de stemming moet zijn ontvangen om deelname aan de stemming mogelijk te maken. Daarnaast zal net als nu ruim voor de dag van de stemming voorlichting worden gegeven over de komende verkiezing. Het is bovendien waarschijnlijk dat veel van de personen met een permanente registratie daarin zullen zijn opgenomen met een e-mailadres, waardoor zij direct via de mail kunnen worden geïnformeerd. Dit voorlichtingskanaal kan echter alleen effectief zijn als het e-mailadres actueel is en e-mailberichten ook daadwerkelijk worden ontvangen.

Als wordt aangenomen dat het aantal geregistreerde kiezers bij de invoering van een permanente registratie veel groter zal zijn dan nu het geval is, nemen ook de uitvoeringslasten toe voor de organisatie van de verkiezing. Er moeten dan meer stembescheiden worden geproduceerd, meer vragen van kiezers worden beantwoord, et cetera. Ook bij de stemopneming nemen de uitvoeringslasten door een potentieel veel groter aantal kiezers toe. Als meer stemmen worden uitgebracht zullen meer briefstembureaus moeten worden ingesteld om de stemopneming uit te voeren. De briefstembureaus moeten immers voldoende tijd hebben om de extra controles te doen die uit dit wetsvoorstel voortvloeien en om de stemmen te tellen. De invoering van de permanente registratie zal, indien veel Nederlanders zich laten registreren, daarom gepaard moeten gaan met de instelling van meer briefstembureaus, niet alleen bij de gemeente Den Haag maar ook in de landen waar veel Nederlanders wonen. Het instellen van meer briefstembureaus in het buitenland, en dan vooral in de landen waar veel Nederlanders woonachtig zijn die ook zijn opgenomen in de permanente registratie, vergroot ook de dienstverlening naar de kiezer, want die kan dan zijn stem versturen naar het briefstembureau in het land waar hij woont dan wel naar een briefstembureau in de regio waar hij woont. Door het grote(re) aantal kiezers wordt het risico verkleind dat in een briefstembureau het stemgeheim in gevaar zou kunnen komen doordat er minder dan 40 briefstemmen zijn ontvangen.[21] Vanwege dit risico is in het recente verleden besloten om het aantal briefstembureaus in het buitenland te beperken.[22]

[21] Bijlage nr 381839 (p. 9) bij Kamerstukken II 2014/15, 31 142, nr. 46.
[22] Idem.

5.2 Financiële gevolgen

De invoering van een permanente registratie heeft financiële gevolgen, zowel incidenteel als structureel (per verkiezing). De kosten stijgen incidenteel (eenmalig) omdat de gemeente Den Haag de organisatie en de ICT-systemen moet inrichten en gereedmaken om de permanente registratie te kunnen vormgeven. Daarenboven moeten initieel alle Nederlanders van achttien jaar en ouder die in de BRP voorkomen een brief[23] krijgen met de vraag of men opgenomen wil worden in de permanente registratie. De projectkosten (inclusief de aanpassing van de ICT-systemen van de gemeente Den Haag) worden geraamd op ca € 1,0 mln. De hoogte van de verzendkosten van de brief is afhankelijk van het aantal personen dat moet worden aangeschreven. Dat aantal is nu niet precies te bepalen omdat dat afhangt van het desbetreffende aantal niet-ingezetenen dat te zijner tijd in de BRP zal zijn opgenomen. Als wordt aangenomen dat circa 700.000 personen uit de BRP aan de wettelijke vereisten voor de kiezersregistratie zullen voldoen, kost het verzenden van deze brief ruim € 1,3 mln. Het overgrote deel van deze kosten is portokosten.

De kosten per verkiezing kunnen stijgen als het aantal personen dat verzoekt opgenomen te worden in de permanente registratie groter wordt dan het aantal personen dat zich thans voor elke verkiezing laat registreren. Thans registreren zich voor een verkiezing tussen de 20.000 en 50.000 Nederlanders die in het buitenland wonen. Er kan bij het opstellen van dit wetsvoorstel niet worden voorspeld hoeveel personen permanent geregistreerd zullen worden om vanuit uit het buitenland te stemmen. De reden dat de kosten toenemen als het aantal kiezers stijgt is dat de gemeente Den Haag dan meer mensen moet inzetten om de verkiezing voor de kiezers in het buitenland uit te voeren, de posten van de verzending van stembescheiden stijgen en er meer briefstembureaus nodig zullen zijn.

5.3 Administratieve lasten

De invoering van de permanente registratie betekent een belangrijke vereenvoudiging voor de Nederlanders die woonachtig zijn in het buitenland en die willen stemmen. Deze vereenvoudiging vermindert de administratieve lasten voor de kiezers omdat de registratie in beginsel eenmalig is.
De kiezer hoeft dus niet meer voor elke verkiezing een formulier in te vullen en dat op te sturen. Het invullen van het formulier zal gemiddeld een aantal minuten kosten, waarna de kiezer nog een kopie moet maken van het bewijs van Nederlanderschap. De kiezer die niet beschikt over toegang tot het internet en/of geen e-mailadres heeft zal het registratieformulier per post moeten verzenden wat leidt tot portokosten. Ook die kosten, die verschillend zijn per land, worden bespaard door de invoering van de permanente registratie.

6. Evaluatie

De permanente registratie wordt geïntroduceerd om de toegankelijkheid van de verkiezingen te vergroten voor de Nederlanders die in het buitenland wonen. Aangenomen wordt dat het vervangen van de registratieverplichting per verkiezing door een eenmalige (permanente) registratie met zich brengt dat meer Nederlanders die in het buitenland wonen zich zullen registreren en daadwerkelijk zullen stemmen. In de praktijk zal moeten blijken of en in welke mate deze aannames werke-

[23] In de BRP worden geen e-mailadressen geregistreerd.

lijkheid worden. Om te bezien hoe de wet uitwerkt is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen die regelt dat binnen zes jaar na inwerkingtreding de doeltreffendheid en de effecten van dit wetsvoorstel worden geëvalueerd. In die periode zullen dan naar verwachting minimaal twee verkiezingen hebben plaatsgevonden (een verkiezing van de leden van de Tweede Kamer en een verkiezing van de leden van het Europees Parlement).

7. Consultatie[24]

In de periode van 12 juni 2015 tot 1 augustus 2015 is het conceptwetsvoorstel voor advies voorgelegd aan de Kiesraad, de gemeente Den Haag, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB). Ook is het wetsvoorstel via www.internetconsultatie.nl raadpleegbaar gemaakt en opengesteld voor reacties. Van de Kiesraad is bij brief van 17 augustus 2015 een advies ontvangen. De gemeente Den Haag, de VNG en de NVVB hebben gereageerd bij brief van 27 juli 2015, 1 juli 2015 respectievelijk 8 juli 2015.

Advies Kiesraad

De Kiesraad ondersteunt het wetsvoorstel. De Kiesraad is een voorstander van een systeem van permanente registratie voor Nederlanders die in het buitenland wonen en plaatst het voorstel in het perspectief van eerdere maatregelen waarmee het stemmen vanuit het buitenland eenvoudiger is gemaakt. De Kiesraad maakt ook enkele opmerkingen. De meeste opmerkingen zijn in het wetsvoorstel en de toelichting verwerkt. Het wetsvoorstel is zodanig aangepast dat aanvragen voor de permanente registratie van zeventienjarigen in behandeling kunnen worden genomen. De toelichting is onder meer uitgebreid op het punt van de wetsgeschiedenis van het kiesrecht voor niet-ingezetenen en de werking van het permanente register per verkiezing.

Sommige opmerkingen van de Kiesraad betreffen aandachtspunten voor de uitvoering.
De Kiesraad geeft bijvoorbeeld in overweging het stemmen *in persoon* op ambassades en consulaten mogelijk te maken voor de groep kiezers buiten Nederland. De regering vindt daarvoor echter geen aanleiding. Het is al mogelijk om de enveloppe met daarin de stembescheiden in persoon af te geven bij de ambassades en consulaten waar briefstembureaus zijn ingesteld. Ook is het in persoon op een ambassade of consulaat kunnen stemmen geen oplossing voor Nederlanders die elders wonen (dan de stad waar de ambassade of het consulaat is gevestigd).
De Kiesraad wijst er verder op dat het bezwaarlijk kan zijn om voor eerste registratieaanvragen andere indieningstermijnen te hanteren dan voor wijzigingsaanvragen. Dit onderscheid is echter in het voorstel opgenomen op verzoek van de gemeente Den Haag om de gemeente in staat te stellen de afwikkeling van de aanvragen goed te laten verlopen. De vermelding in de Kieswet van de wettelijke termijnen voor indiening, vergezeld van goede voorlichtingscampagnes, zijn naar de opvatting van de regering verder voldoende waarborgen ter voorkoming van verwarring bij de kiezer.
De Kiesraad wijst ook op de mogelijkheid dat een kiezer de termijn van negen weken omzeilt door (alleen) een nieuwe registratie te doen ten behoeve van een mutatie. Dergelijk berekenend gedrag kan voorkomen, maar tegelijk wordt aangenomen dat dit de uitzondering zal zijn en niet de regel. De regering wijst erop dat verzoeken moeten worden ingediend met behulp van een bij ministeriële regeling voorgeschreven aanvraagfor-

[24] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

mulier. Wanneer een persoon gebruik maakt van een formulier ten behoeve van een nieuwe registratie, terwijl de persoon al in de permanente registratie is opgenomen, zal het college van burgemeester en wethouders van Den Haag navraag doen naar de bedoeling van de aanvrager. Voor een door de aanvrager bedoelde wijziging geldt een eenduidige procedure met een negenwekentermijn om registratie ten behoeve van een stemming mogelijk te maken. Het college mag dergelijke (wijzigings-)aanvragen als zodanig afdoen. Hoe dan ook zal de indiening en afdoening van de registratieverzoeken uitdrukkelijk onderdeel zijn van de (reguliere) evaluatie van de eerste verkiezing waarbij gebruik wordt gemaakt van de permanente registratie.
Verder wijst de Kiesraad op twee delegatiebepalingen die zich naar zijn mening voor delegatie niet lenen. De regering is evenals de Kiesraad van mening dat terughoudendheid moet worden betracht bij het delegeren van regelgeving die betrekking heeft op verkiezingsaangelegenheden. De aard van de onderwerpen moet zich ervoor lenen. De regering staat echter ook voor het overzichtelijker en consistenter maken van de Kieswet en constateert dat het Kiesbesluit inmiddels veel verschillende onderwerpen bevat. De regering ziet daarom het belang van het delegeren van regelgevende bevoegdheid waar het de verstrekking van formulieren, gegevens voor de registratie en (beslis-)termijnen voor de aanvragen betreft.

Adviezen gemeente Den Haag, VNG en NVVB

De VNG en de NVVB zijn positief over het wetsvoorstel, dat voor Nederlanders in het buitenland een vereenvoudiging van de procedure inhoudt. De VNG heeft niet inhoudelijk op het wetsvoorstel gereageerd, maar vertrouwt op een verwerking van inbreng van de NVVB en van de gemeente Den Haag. De NVVB heeft geen opmerkingen en wijst op de bijzondere rol van de gemeente Den Haag voor dit onderdeel van het verkiezingsproces.

Met de gemeente Den Haag heeft in een vroegtijdig stadium afstemming plaatsgevonden over de inhoud van het wetsvoorstel. Daarmee heeft de gemeente ook voorafgaand aan de consultatie inbreng geleverd die is verwerkt in het wetsvoorstel. De gemeente ondersteunt het wetsvoorstel. In het kader van de consultatie heeft de gemeente Den Haag nog een aantal punten onder de aandacht gebracht die grotendeels hebben geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel en de toelichting. Zo zullen op verzoek van de gemeente Den Haag personen werkzaam in de Nederlandse openbare dienst (en hun gezinsleden) bij het uitbrengen van hun stem een actuele verklaring vanwege de openbare dienst moeten meesturen. Verder zal het voor de gemeente Den Haag in de registratieprocedure van Nederlandse kiesgerechtigden in het buitenland mogelijk zijn om aanvragen van zeventienjarigen in behandeling te nemen. In de registratie als kiezer zullen echter alleen de Nederlanders van achttien jaar en ouder zijn opgenomen, omdat op basis van de registratie briefstembescheiden worden verstuurd. Twee opmerkingen van de gemeente Den Haag die de controle van briefstembescheiden betreffen, zijn verwerkt. De gemeente Den Haag benadrukt ook het belang van het instellen van voldoende briefstembureaus in landen waar veel Nederlanders woonachtig zijn. In paragraaf 5.1 is hierop al ingegaan. De invoering van de permanente registratie zal daarom, indien veel Nederlanders zich laten registreren, gepaard moeten gaan met de instelling van meer briefstembureaus in landen waar veel Nederlanders wonen. Dat zullen dus ook briefstembureaus zijn in de lidstaten van de Europese Unie omdat daar veel Nederlanders woonachtig zijn. De gemeente Den Haag wijst er verder terecht op dat het rijk op grond van artikel 108 van de Gemeentewet gehouden is tot vergoeding van kosten die voor de gemeente verbonden

zijn aan de uitvoering van deze wet. De precieze hoogte van de kosten kunnen echter thans niet, zoals is aangegeven in paragraaf 5.2, worden bepaald omdat de kosten mede afhankelijk zijn van het aantal personen dat een verzoek zal doen om opgenomen te worden in de permanente registratie. Daarom zijn in paragraaf 5.2 niet, speculatief, bedragen genoemd van de mogelijke structurele kosten. Tot slot wijst de gemeente Den Haag op een invoeringstermijn van ten minste negen maanden om de nieuwe registratie voorafgaand aan een eerste verkiezing of referendum te kunnen realiseren. Alleen als de wetswijziging voor 1 juli 2016 in werking treedt is de gemeente Den Haag in staat de permanente registratie tot stand te brengen en te gebruiken voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer die in maart 2017 is voorzien. Uiteraard zal de regering rekening houden met dit standpunt, nu het de uitvoering van het wetsvoorstel betreft.

Internetconsultatie
De internetconsultatie heeft drie reacties van Nederlanders in het buitenland opgebracht, die elk het wetsvoorstel van harte ondersteunen.

II. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A (artikel B 5 Kieswet)

Artikel B 5 geeft voorschriften over uitsluiting van het kiesrecht. In dit onderdeel worden deze voorschriften voor zover nodig aangepast aan de voorgestelde systematiek waarbij alleen burgemeester en wethouders van Den Haag zorg dragen voor een (permanente) registratie van Nederlandse personen die achttien jaar of ouder zijn hun werkelijke woonplaats in het buitenland hebben (verder: niet-ingezetenen). De mededeling van de Minister van Justitie dat een persoon bij een onherroepelijke uitspraak is uitgesloten van het kiesrecht moet worden verwerkt in de registratie als kiezer om praktisch effect te sorteren. Als de uitsluiting een persoon betreft die is opgenomen in de permanente registratie moet het college van burgemeester en wethouders van Den Haag hem daarvan op de hoogte stellen.

Onderdeel B (hoofdstuk D Kieswet)

Het wetsvoorstel vereenvoudigt hoofdstuk D van de Kieswet, dat gaat over de registratie van de kiesgerechtigdheid. Het regelt op het niveau van de wet a) wie de kiesgerechtigdheid registreert van ingezetenen en wie zorg draagt voor de registratie als kiezer van niet-ingezetenen, en b) de hoofdzaken van de procedure voor die registraties. Voor de registratie van ingezetenen hoeft de Kieswet, van wie de gegevens (uitsluitend) worden ontleend aan de BRP, enkel voorschriften te geven over het verkrijgen van inlichtingen over en wijziging van de kiezersregistratie. Ten aanzien van de nieuwe procedure voor niet-ingezetenen, de permanente registratie, betekent dit dat de wet regelt i) de aanvraagprocedure, ii) een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur die bepaalt welke (voor de verkiezing noodzakelijke) gegevens worden geregistreerd en iii) de mogelijkheid van gegevenswijziging, onder meer als gevolg van wijziging van gegevens in de BRP. Regels over de precieze manier van indienen van een aanvraag (onder meer het kosteloos beschikbaar zijn van formulieren voor het indienen van een aanvraag) en beslistermijnen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden gegeven. De onderwerpen die in de algemene maatregel van bestuur kunnen worden opgenomen betreffen deelaspecten van het verkiezingsproces die van administratieve of procedurele aard zijn. De onderwerpen zijn verder vergelijkbaar met

bestaande elementen uit het Kiesbesluit, zoals de daarin aangewezen persoonsgegevens (artikelen D 1a, D 6, H 2, J 2 en R 2). Daarnaast wordt het hoofdstuk in terminologisch opzicht meer in overeenstemming gebracht met de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het begrip aanvraag wordt bijvoorbeeld gebruikt ter vervanging van het begrip verzoek. Vereenvoudiging van de Kieswet op onderdelen en het bewaken van consistentie qua terminologie en structuur is in lijn met recente advisering van de Kiesraad.[25]

Artikel D 2

Dit onderdeel wijst in artikel D 2 het college van burgemeester en wethouders van Den Haag aan als het orgaan dat zorg draagt voor een permanente kiezersregistratie, zoals in het algemeen deel van de toelichting is beschreven (paragraaf 3.1).

In een permanente kiezersregistratie zoals in dit wetsvoorstel voorgesteld, worden personen opgenomen met de Nederlandse nationaliteit, die achttien jaar of ouder zijn en hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben. Voor zover deze personen hun werkelijke woonplaats in Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben, geldt op grond van het huidige artikel B 1, tweede lid, dat zij ten minste tien jaar in Nederland ingezetenen moeten zijn geweest of in Nederlandse openbare dienst werkzaam zijn (dan wel echtgenoot, geregistreerd partner, levensgezel of kinderen van deze functionarissen zijn). Personen die zijn ontzet uit het kiesrecht op grond van het huidige artikel B 5 worden niet opgenomen in de permanente registratie. Voor registratie moeten personen een aanvraag indienen. Nu een aanvraag ten behoeve van een permanente registratie kan worden gedaan op ieder moment, en het moment van indiening niet afhankelijk is van eerstvolgende momenten van stemming, is het nieuw voorgestelde artikel D 2 zo geformuleerd dat niet het registreren van de kiesgerechtigdheid van personen als uitgangspunt is genomen (want dat veronderstelt een beoordeling naar de toestand op de dag van de kandidaatstelling en dag van de stemming) maar het registreren van personen aan wie op grond van artikel B 1 kiesrecht toekomt en daarvan op grond van artikel B 5 niet zijn uitgesloten. Bij een permanente registratie voldoet een aanvraag tot registratie op het moment van de beslissing op de aanvraag wel of niet aan de wezenskenmerken: de persoon heeft de Nederlandse nationaliteit, is achttien jaar of ouder en heeft zijn werkelijke woonplaats buiten Nederland. In de procedure wordt wel rekening gehouden met aanvragen van personen die zeventien jaar zijn, zoals de Kiesraad en de gemeente Den Haag hebben geadviseerd. Aanvragen van deze personen hoeven niet te worden afgewezen. In artikel D 3 (nieuw) wordt voorgesteld dat deze aanvragen in behandeling worden genomen ten behoeve van een registratie met ingang van de dag dat de persoon de leeftijd van achttien jaar bereikt. De registratie is dus pas een feit als de persoon de achttien jaar heeft bereikt, omdat op basis van de registratie briefstembescheiden moeten kunnen worden gestuurd aan kiesgerechtigden. De gemeente Den Haag zal daarop haar werkwijze en systemen afstemmen.

Vanaf het moment dat de persoon is opgenomen in de permanente registratie kan hij, zolang hij kiesgerechtigd is, deelnemen aan alle komende verkiezingen van de Tweede Kamer en het Europees Parlement. De kiesgerechtigdheid van deze personen wordt gecontroleerd bij het uitbrengen van de (brief)stem, bij het aanvragen van een kiezerspas of het aanvragen van een volmachtbewijs.

[25] Kamerstukken II 2013/14, 33 268, nrs. 24 en 25.

Artikel D 3

Het nieuw voorgestelde artikel D 3 geeft regels voor het aanvragen van een permanente registratie als kiezer. Een aanvraag kan op ieder moment worden gedaan. Als een persoon echter een aanvraag doet met het oog op deelname aan komende verkiezingen, moet hij rekening houden met een minimale verwerkingstijd van zes weken vanaf het moment dat zijn aanvraag is ontvangen door het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (artikel D 3, tweede lid (nieuw)). Bij aanvragen die een wijziging van gegevens betreffen, zoals een adreswijziging, geldt een minimale verwerkingstijd van negen weken (artikel D 3, derde lid (nieuw)). Deze termijnen zullen langer moeten zijn voor het jaar waarin de wet voor het eerst toepassing vindt en veel verzoeken in dezelfde periode zullen binnenkomen. Voor dat jaar is in het wetsvoorstel een overgangsmaatregel getroffen in artikel VII. De maatregel houdt in dat bij algemene maatregel van bestuur (in het Kiesbesluit[26]) afwijkende termijnen kunnen worden gesteld.

Over de indiening van de aanvraag kunnen nadere regels worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur op grond van het nieuw voorgestelde artikel D 9. Nadere regels kunnen betrekking hebben op het elektronisch indienen van een aanvraag en het indienen van een aanvraag bij het hoofd van een consulaire post of bij de vertegenwoordiger van Nederland in Aruba, Curaçao of Sint Maarten.

In hoofdstuk D van de Kieswet wordt meer aangesloten bij de Awb. In artikel D 3 (nieuw) wordt het huidige begrip verzoek vervangen door het begrip aanvraag, nu bedoeld is een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen (namelijk een beschikking) in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Afdeling 4.1.1 van de Awb geeft algemene voorschriften ten aanzien van de indiening en behandeling van deze aanvragen. In afdeling 4.1.1 gestelde voorschriften, zoals het vereiste dat een aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk moet worden gedaan (artikel 4:1) kunnen dan ook uit de Kieswet worden geschrapt. Dat is het geval in het huidige artikel D 5.

Een permanente registratie komt in de plaats van de huidige manier van registreren waarbij voor *elke* verkiezing de kiesgerechtigdheid wordt vastgelegd van personen die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben. Het is dus momenteel nodig dat personen zich per verkiezing laten registreren, ook als hun gegevens niet gewijzigd zijn. Een registratie gebeurt momenteel op basis van een aanvraagformulier waarop de persoon zijn wens tot registratie voor een bepaalde verkiezing kenbaar maakt. Personen die hun werkelijke woonplaats buiten Nederland hebben, ontvangen het formulier zonder dat zij dat hoeven aan te vragen mits zij zijn opgenomen in een daarvoor ingericht bestand. Een persoon wordt opgenomen in het bestand als hij onlangs zijn kiesgerechtigdheid heeft laten registreren of kan worden opgenomen in het bestand als hij dat heeft aangevraagd. De genoemde aspecten die gemoeid zijn met de huidige, uitgebreide manier van registreren per verkiezing, komen te vervallen (artikelen D 3 tot en met D 3c).

Artikelen D 4 tot en met D 9

Het in dit onderdeel opgenomen artikel D 4 bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke gegevens en bescheiden van een persoon worden vastgelegd vanwege zijn permanente registratie als kiezer. Daarmee wordt gedoeld op regulering in het Kiesbesluit. Een

[26] Voor raadgevende referenda zal dit gebeuren in het Besluit raadgevend referendum.

kopie van een geldig identiteitsdocument, maakt in elk geval onderdeel uit van de aanvraag.[27]
De bepaling over het verstrekken van informatie aan een persoon die wil weten of hij als kiezer is geregistreerd (het huidige artikel D 4) wordt opgenomen in het nieuw voorgestelde artikel D 5. Artikel D 5 (nieuw) laat de verplichting te vermelden of een persoon als kiezer is geregistreerd, en zo niet, waarom niet, ook gelden voor het college van burgemeester en wethouders van Den Haag als houder van de permanente registratie. Onder het huidige systeem van registreren van niet-ingezetenen, waarbij per verkiezing de kiesgerechtigdheid wordt vastgelegd, werd een dergelijke verplichting blijkens de wetsgeschiedenis niet nodig geacht. Een permanente registratie werkt niet met een per verkiezing terugkerende registratieprocedure en daarom is het wenselijk de bepaling die nu alleen geldt voor de registratie van ingezetenen, uit te breiden naar die van niet-ingezetenen. De persoon kan zijn verzoek mondeling of schriftelijk doen.
De huidige artikelen D 5, D 6 en D 7 hebben betrekking op zowel de registratie van ingezetenen als op die van niet-ingezetenen. De artikelen geven de mogelijkheid van herziening van een registratie op verzoek (aanvraag) wanneer de persoon niet of niet op de juiste wijze is geregistreerd en bevatten de beslistermijn op een wijzigingsverzoek (-aanvraag) en de verplichting de beslissing onverwijld bekend te maken. De bepalingen over wijzigingsaanvragen en de beslissing daarop worden met een aangepaste redactie opgenomen in de artikelen D 6 en D 7 (nieuw). De spoedige bekendmaking van de beslissing aan de aanvrager kan bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld (artikel D 9 (nieuw)).

Voor de huidige kiezersregistratie van niet-ingezetenen geldt op basis van artikel D 8 dat een persoon uit de registratie kan worden verwijderd. Deze bepaling wordt, in aangepaste vorm, eveneens opgenomen in artikel D 6 (nieuw). Tot de in dat artikel genoemde omstandigheden op grond waarvan een persoon niet als kiezer behoort te zijn geregistreerd, kunnen bijvoorbeeld feiten behoren met betrekking tot zijn overlijden. Bij een permanente kiezersregistratie wordt er ook in voorzien dat het college van burgemeester en wethouders van Den Haag gegevens van een persoon (ambtshalve) verwerkt die voortvloeien uit een wijziging van zijn gegevens in de basisregistratie personen. Een en ander is beschreven in het algemeen deel van de toelichting (paragraaf 3.4) en geregeld in artikel D 6, tweede lid.

De in dit onderdeel opgenomen artikelen D 8 en D 9 komen inhoudelijk grotendeels overeen met de huidige artikelen D 9 en D 10. De artikelen zijn aangepast aan de nieuw voorgestelde systematiek van een permanente registratie.

Onderdeel D (artikel K 2 Kieswet)

Hoofdstuk K van de Kieswet geeft regels over het stemmen met een kiezerspas. Een verzoek om met een kiezerspas te mogen stemmen wordt niet gehonoreerd, als de persoon al is toegestaan bij volmacht of per brief te stemmen. De redactie van artikel K 2 wordt in overeenstemming gebracht met de redactie van artikel L 2. Daarmee wordt, behalve een optisch fraaier geheel, ook bereikt dat deze bepaling aansluit op de nieuwe systematiek waarbij niet-ingezetenen die als kiezer zijn geregistreerd niet meer hoeven te verzoeken om te mogen stemmen per brief, maar als zodanig briefstembescheiden ontvangen. Op basis van de

[27] De jurisprudentie over de consequenties van het weglakken van het burgerservicenummer op de kopie, waarnaar de Kiesraad in zijn advies bij het wetsvoorstel verwijst, is van toepassing (ABRvS, 14 februari 2014, 20140121211/A2).

huidige tekst zou onbedoeld kunnen worden begrepen dat deze categorie personen is toegestaan per brief te stemmen, en daarom geen succesvol verzoek meer kan doen om een kiezerspas. Dat is echter wel het geval, tenzij een briefstembewijs is verstrekt. Ook zou ten onrechte het omgekeerde kunnen worden begrepen, namelijk dat deze personen altijd een kiezerspas kunnen ontvangen, omdat hen niet (bij apart verzoek) wordt «toegestaan» per brief te stemmen. Daarom wordt de tekst eenduidig gemaakt.

Onderdeel F (artikel K 7 Kieswet)

Artikel K 7 geeft met betrekking tot het stemmen met een kiezerspas specifieke voorschriften voor niet-ingezetenen. Deze bepaling wordt aangepast aan de systematiek van een permanente registratie. In de huidige opzet moet een niet-ingezetene die voor een verkiezing toch in Nederland in het stemlokaal wil stemmen, een verzoek daartoe indienen tegelijk met zijn verzoek om als kiezer geregistreerd te worden. Dat gebeurt op een en hetzelfde formulier. Nu in de nieuwe opzet geen terugkerende registratieverplichting voor de kiezer bestaat, zal het formulier die twee doelen niet langer combineren. De uiterlijke termijn voor indiening blijft dezelfde, het formulier moet namelijk zes weken voorafgaand aan de dag van de stemming zijn ontvangen.
Het in artikel K 7 bedoelde schriftelijke verzoek is in termen van de Awb een aanvraag; toch wordt de redactie in dit artikel niet aangepast, omdat hoofdstuk K voor het overige zowel betrekking heeft op schriftelijke als op mondelinge verzoeken en de term verzoek de lading van beide termen dekt.

Onderdeel G (artikel K 8 Kieswet)

Voor een toelichting op het eerste punt van dit onderdeel wordt verwezen naar de toelichting op artikel K 2.

Onderdeel H (artikel K 9 Kieswet)

In artikel K 9 (nieuw) wordt een grondslag gegeven om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te geven over het stemmen met een kiezerspas, bijvoorbeeld over de indiening van het verzoek. Daarbij moet worden gedacht aan het kosteloos beschikbaar stellen van het formulier, maar ook aan het vereiste dat het formulier een kopie van een bewijs van Nederlanderschap moet bevatten.

Onderdeel J (artikel L 9 Kieswet)

Hoofdstuk L van de Kieswet geeft regels over het stemmen bij volmacht. Artikel L 9 geeft met betrekking tot het stemmen bij volmacht specifieke voorschriften voor niet-ingezetenen. Deze bepaling wordt aangepast aan de systematiek van een permanente registratie. Wat betreft zijn opzet is het artikel vergelijkbaar met artikel K 7, naar de toelichting waarvan wordt verwezen.

Onderdeel M (artikel L 13 Kieswet)

Dit artikel vervalt omdat het doen toekomen van het volmachtbewijs aan de gemachtigde al wettelijk is geregeld in artikel L 6.

Onderdelen N, O, P en Q (artikelen M 1 tot en met M 4 Kieswet)

De regels voor het stemmen per brief zoals in hoofdstuk M opgenomen, worden aangepast aan de systematiek van de permanente registratie.

Artikel M 1 heeft betrekking op twee groepen kiesgerechtigden die per brief mogen stemmen: de niet-ingezetenen en de Nederlanders die tijdelijk buiten Nederland zullen verblijven. Niet-ingezetenen met een permanente registratie hoeven niet meer te verzoeken om te mogen stemmen per brief, maar zullen in principe briefstembescheiden ontvangen. Als de niet-ingezetene echter voor een verkiezing bij volmacht mag stemmen of met een kiezerspas, dan worden hem geen briefstembescheiden gezonden. Dit is verwerkt in het eerste lid van artikel M 1.
Ter onderscheiding van de groep niet-ingezetenen is in een tweede lid van artikel M 1 het briefstemmen voor de groep Nederlanders die tijdelijk in het buitenland zal verblijven opgenomen. Voor deze groep (die buiten de permanente registratie valt) blijft gelden dat zij moet verzoeken om per brief te mogen stemmen. De artikelen M 2 tot en met M 4 hebben alleen betrekking op deze groep. De wijzigingsvoorstellen die ten gunste van deze groep worden gedaan zijn toegelicht in het algemeen deel van de toelichting.

Onderdelen R, S, T en U (artikelen M 6 tot en met M 7a Kieswet)

De artikelen in dit onderdeel, over stemmen per brief, worden aangepast aan de systematiek van de permanente registratie. Verder worden deze artikelen met het oog op vereenvoudiging van de bepalingen in de Kieswet, tot de essentie teruggebracht. Regels over het adres op de retourenveloppe voor retournering van de briefstembescheiden behoren tot de meer gedetailleerde regels. Artikel M 6a vervalt daarom. Dergelijke regels kunnen op basis van artikel M 7a worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur.

Onderdeel V (artikel M 8 Kieswet)

Artikel M 8 geeft voorschriften met betrekking tot de uiterlijke ontvangst van briefstembescheiden en behandeling van de retourenveloppen bij de burgemeester van Den Haag. Dit artikel wordt toegesneden op het voorstelde vereiste dat de briefstembescheiden van niet-ingezetenen ook een kopie van een bewijs van Nederlanderschap bevatten.

Onderdeel W (artikel M 9 Kieswet)

Artikel M 9, tweede lid, geeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag de mogelijkheid te beslissen briefstembureaus extra zitting te laten houden vanaf zeven dagen voor de dag van de stemming. Dit betreft de zogenoemde vooropening van de retourenveloppen. Een permanente registratie kan leiden tot een veel groter aantal geregistreerden en stemmers. Door de mogelijkheid van vooropening uit te breiden naar maximaal veertien dagen voorafgaand aan de dag van de stemming kan de stroom retourenveloppen enigszins gespreid worden opgevangen.
In het zesde lid van dit artikel is de verplichting opgenomen dat op de briefstembureaus de ingewilligde verzoekschriften tot het stemmen per brief liggen. Deze bepaling wordt aangepast aan de nieuwe systematiek waarbij niet-ingezetenen met een permanente registratie niet meer hoeven te verzoeken om te mogen stemmen per brief, maar in principe briefstembescheiden ontvangen. Van hen zijn er dus geen ingewilligde verzoekschriften tot het stemmen per brief. Dat is anders voor de groep Nederlanders die tijdelijk in het buitenland zal verblijven, van wie wel ingewilligde verzoekschriften beschikbaar zijn. De nieuwe formulering gaat dan ook uit van aanwezigheid van een lijst van personen die per brief mogen stemmen. Dit zijn de personen die zijn geregistreerd bij de gemeente Den haag overeenkomstig a) de permanente registratie (minus de personen met een gehonoreerd verzoek tot het stemmen bij volmacht

of tot het stemmen met een kiezerspas) en b) de ingewilligde verzoeken tot briefstemmen.

Onderdelen X en Y (artikelen M 10 en M 11 Kieswet)

In de artikelen M 10 en M 11 worden regels gegeven over de behandeling van briefstemmen door briefstembureaus. In verband met de nieuw voorgestelde verplichting dat briefstembescheiden van niet-ingezetenen ook een kopie van een bewijs van Nederlanderschap bevatten, worden de procedurevoorschriften daarop afgestemd. Verder wordt in artikel M 10, tweede lid, de aantekening op de ingewilligde verzoekschriften dat de kiezer van zijn kiesrecht gebruik heeft gemaakt, vervangen door een aantekening op de lijst van personen die per brief mogen stemmen (zie voor een toelichting met betrekking tot deze lijst de toelichting op artikel M 9).

Onderdelen AA en BB (artikelen M 14 en N 16 Kieswet)

De artikelen die in deze onderdelen zijn opgenomen en betrekking hebben op de briefstembureaus buiten Nederland en de stemopneming bij briefstembureaus, worden in overeenstemming gebracht met voorgaande wijzigingsbepalingen, met name in hoofdstuk M. Op basis van die wijzigingen zullen briefstembureaus werken met een lijst van personen die per brief mogen stemmen.

Onderdelen DD tot en met FF (artikelen hoofdstuk Y Kieswet)

De artikelen in deze onderdelen, die betrekking hebben op de verkiezing van de leden van het Europees Parlement, zijn aangepast aan de nieuw voorgestelde systematiek van een permanente registratie.

Artikelen II, III en IV

De artikelen II, III, en IV zorgen voor aanpassing van de Wet raadgevend referendum, de Tijdelijke experimentenwet stembiljetten en centrale stemopneming en (de bijlagen van) de Algemene wet bestuursrecht aan de wijzigingen die in artikel I voor de Kieswet zijn voorgesteld.

Artikel II

Degenen die kiesgerechtigd zijn voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer zijn ook kiesgerechtigd voor het referendum (artikel 18 Wet raadgevend referendum). De kiesgerechtigdheid voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer is geregeld in artikel B 1 van de Kieswet in samenhang met artikel 54 van de Grondwet. Deze personen kunnen een inleidend verzoek doen tot het houden van een referendum of een ondersteuningsverklaring indienen ten behoeve van een referendum. Daarin wordt geen verandering gebracht. Voor deze groep van kiesgerechtigden wordt wel de permanente registratie geïntroduceerd waarin zij moeten zijn opgenomen om deel te nemen aan referenda. Een en ander op de wijze van het nieuw voorgestelde hoofdstuk D van de Kieswet.

Artikel V

Dit artikel betreft een evaluatiebepaling. Evaluatie van de wet vanwege de permanente registratie vindt plaats binnen zes jaar na inwerkingtreding.

Artikel VI

Dit artikel bevat een overgangsbepaling. Het maakt het mogelijk in het eerste jaar van inwerkingtreding van de wet, personen aan te schrijven voor inschrijving voor de permanente registratie op basis van hun gegevens in de zogenoemde semipermanente registraties, die tot de inwerkingtreding van de wet voor de betreffende verkiezingen werden bijgehouden.

Artikel VII

Dit artikel betreft een overgangsbepaling, gericht op een goede invoering van de permanente registratie. Op basis van deze bepaling kunnen voor het eerste jaar van de inwerkingtreding van deze wet, ten aanzien van de aanvraagprocedure voor een permanente registratie bij algemene maatregel van bestuur van de wet afwijkende termijnen worden gesteld. Deze voorziening is toegelicht in het algemeen deel van de toelichting.

Artikel VIII

Inwerkingtreding van de wet wordt vastgesteld bij koninklijk besluit. Nu het voorstel de registratie van niet-ingezetenen ten behoeve van hun deelname aan de verkiezingen betreft, zal het inwerkingtredingsmoment van de wet mede worden ingegeven door de tijd die nodig is ter voorbereiding van (de registratie voor) de verkiezingen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk